联 合 国 S/2021/322



安全理事会

Distr.: General
1 April 2021
Chinese
Original: English

2021 年 4 月 1 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及第 2550(2020)号决议第 31 段，其中安全理事会请我与苏丹、南苏丹和埃塞俄比亚政府以及其他相关利益攸关方举行联合磋商，讨论联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)的撤出战略，为该部队负责任的缩编和撤出制定备选方案。我还提及安全理事会要求我至迟于 2021 年 3 月 31 日提出报告，详细说明这些备选方案，这些备选方案应优先考虑生活在阿卜耶伊的平民的安全保障，考虑到该地区的稳定，而且还包括一个不受 2011 年相关协定执行情况限制的联阿安全部队负责任地缩编和撤出的方案。

根据上述要求，我的非洲之角问题特使于 2021 年 2 月和 3 月开展了磋商工作。通过与主权委员会主席 Abdel Fattah Al Burhan 中将、总理阿卜杜拉・哈姆杜克、外交部长 Mariam Al Sadiq Al Mahdi、国防部长 Yassin Ibrahim Yassin 中将以及阿卜耶伊联合监督委员会的代表进行讨论，与苏丹过渡政府在喀土穆进行了磋商。由于 2019 冠状病毒病在南苏丹造成的严重影响，通过外交和国际合作部部长 Beatrice Khamisa Wani-Noah、东非共同体事务部长和阿卜耶伊事务负责人 Deng Alor，与南苏丹政府进行了远程和书面磋商。与埃塞俄比亚政府的磋商与外交部国务部长 Redwan Hussein 面对面进行，另外还与南非前总统塔博・姆贝基(以他非洲联盟高级别执行小组主席的身份)进行了磋商。虽然安理会第 2550(2020)号决议要求进行联合磋商，但由于该区域因冠状病毒疫情造成的旅行限制及复杂的区域动态，不得不分别进行个别磋商。

自苏丹前总统奥马尔・巴希尔政权终结以来，苏丹和南苏丹经历了一个和解期。两国不再相互指责对方支持或接纳反政府武装运动，而是彼此支持，加强对方结束内部冲突的努力。最近，南苏丹政府在成功调解苏丹过渡政府与苏丹一些武装运动之间的和平进程方面发挥了建设性作用，展现了两国间的这种和解。然而，尽管苏丹和南苏丹关系有所改善，但两国在合作协议框架内进行的双边接触有限，而是继续关注各自的内部冲突和政治过渡。虽然两国在 2020 年 10 月宣布审议所有双边协定，包括关于阿卜耶伊的协定，但之后几乎没有采取具体行动。此外，最近几个月，由于在苏丹和埃塞俄比亚共同边界上的法沙卡地区的争端，

21-04406 (C) 070421 120421





苏丹和埃塞俄比亚的关系日益紧张，加之就埃塞俄比亚复兴大坝进行的谈判旷日持久，影响了苏丹对联阿安全部队的立场。

磋商

苏丹政府在磋商中表示，尽管阿卜耶伊地区的安全局势仍然动荡不安，但联阿安全部队自 2011 年成立以来在保持稳定方面发挥了重要作用。苏丹表示，可以立即考虑对联阿安全部队进行负责任的缩编，但应在一年内逐步进行，以便苏丹政府和南苏丹政府有时间建立《苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协定》(2011 年 6 月 20 日协定)规定的机制。因此，苏丹政府赞成延长联阿安全部队的任务期限，这也将使各方能够同时与非洲联盟和政府间发展组织就后续安排进行磋商。

苏丹表示，如果与埃塞俄比亚的关系仍然十分紧张，苏丹将考虑要求埃塞俄比亚作为部队派遣国撤出联阿安全部队，并由一支非洲多国部队取代。苏丹认为，这支部队可在联阿安全部队现有兵力的基础上大幅缩减，并应保持至各方建立的新机制开始运作。

苏丹政府还认为，联合边界核查和监测机制继续发挥重要作用，应予保留。然而，在各方努力建立一个替代机制之时，该机制需要得到促进，以便更加公正地履行其任务。

苏丹政府对阿卜耶伊地区没有完全实现非军事化表示关切，认为苏丹人民解放军(现为南苏丹人民国防军)人员自 2018 年以来一直驻扎在阿卜耶伊。苏丹对话者表示，由于南苏丹造成的拖延，划界进程没有按计划进行，但强调苏丹和南苏丹应能更好地合作，以划定边界。

关于悬而未决的双边问题，苏丹强调，与南苏丹的关系是友好的并正在加强，外交部长 Mariam Al Sadiq 选择朱巴，将这作为她在新内阁任职后的第一个访问地点就说明了这一点。苏丹表示打算重新作出承诺，遵守与南苏丹签署的所有双边协定，和平解决所有悬而未决的问题，包括阿卜耶伊问题，以期实现互利的解决方案，使阿卜耶伊成为“软边界”，成为当地族群和平共处、发展和共同繁荣的范例。在这方面，苏丹希望看到目前用于联阿安全部队的资源被转用于解决阿卜耶伊的发展需求。苏丹政府表示已与米塞里亚族和恩哥克-丁卡族建立了沟通渠道，以促进和谐和宽容，并继续努力减少两个族群之间的暴力，以期找到不一定会导致阿卜耶伊分离、可持续的最终解决方案。苏丹当局表示，苏丹和南苏丹将按照 2011 年 6 月 20 日协定的设想，建立一支联合警察部队，同时建立联合行政机构和阿卜耶伊联合监督委员会。在这方面，苏丹承诺与南苏丹密切合作，以达成协议，使阿卜耶伊和南苏丹摆脱武装运动，进而回报南苏丹的调解努力，这促成苏丹与其武装团体之间签署了协议。苏丹强调，虽然苏丹优先考虑与南苏丹和其他国家建立以和平为基础的新前瞻性战略伙伴关系，但联合国的持续支持对于确保 2011 年 6 月 20 日协定的执行取得进展至关重要。

南苏丹政府认为，联阿安全部队自 2011 年成立以来，尽管面临一些运作上的挑战，但事实证明，部队在执行任务和保护阿卜耶伊平民方面是有效力的，只有在解决阿卜耶伊的最终地位问题后，才应考虑部队的撤离。

南苏丹坚持认为，阿卜耶伊和邻近的西科尔多凡州仍然存在安全问题，因此联阿安全部队有理由继续驻留。南苏丹列举了 2013 年暗杀恩哥克-丁卡族最高酋长以及 2020 年 1 月 22 日和 4 月 13 日米塞里亚人杀害平民的事件，作为存在持续安全关切的例子。

南苏丹拒绝与苏丹建立联合机构，认为由于双方缺乏信任，以前的尝试导致了 2008 年和 2011 年两场战争。南苏丹还称，苏丹解散了阿卜耶伊行政当局，并拖延其重组，导致后来被南苏丹支持的非洲联盟关于阿卜耶伊最终地位的提议所取代。据南苏丹称，和平解决阿卜耶伊局势的工作目前停滞不前，是因为苏丹前总统拒绝接受常设仲裁法院关于阿卜耶伊边界的裁决和非洲联盟高级别执行小组关于阿卜耶伊最终地位全民投票的建议。

在此期间，南苏丹主张朱巴任命的阿卜耶伊行政当局与阿卜耶伊以外穆格莱德的米塞里亚行政当局继续合作，并主张两个行政当局就米塞里亚人的放牧权和其他共同关心的问题进行合作。

南苏丹表示关切的是，苏丹武装部队继续驻扎在阿卜耶伊的凯克(迪夫拉)，不仅助长了其所称的米塞里亚族民兵和犯罪分子的活动，从而加剧了不安全局势，而且阻碍了境内流离失所者返回原籍地。

最后，南苏丹呼吁尽快任命一名特派团文职副团长，牵头应对政治和人道主义问题，包括执行应促进确定阿卜耶伊最终地位的撤出战略。

埃塞俄比亚认为，联阿安全部队一直在成功执行任务，如果过早撤出，阿卜耶伊地区的安全局势可能会恶化。埃塞俄比亚指出，由于该特派团是根据苏丹和南苏丹的联合协议设立的，其缩编应由双方商定。埃塞俄比亚认为，南苏丹对联阿安全部队中有埃塞俄比亚兵力并不排斥。埃塞俄比亚认为，联阿安全部队在防止苏丹与南苏丹之间的冲突方面发挥着重要作用，因此也有助于确保埃塞俄比亚的安全，因为这种冲突将对埃塞俄比亚和整个区域产生影响。

对埃塞俄比亚来说，联阿安全部队的兵力减少，再加上苏丹不合作，将使联阿安全部队无法充分执行任务。埃塞俄比亚认为，进一步削减部队将使联阿安全部队仍存的部队面临风险，并导致埃塞俄比亚为了自身安全而从行动中撤出。

埃塞俄比亚认为，联阿安全部队在执行任务时效率很高，任何失误都是因为苏丹不愿意解决某些可以提高其绩效的问题，如及时向联阿安全部队人员发放签证、授权联阿安全部队使用阿同尼简易机场和批准任命一名文职副团长。

埃塞俄比亚政府将联阿安全部队的问题与当前的其他区域事态发展联系起来，特别是正在进行的埃塞俄比亚复兴大坝谈判和埃塞俄比亚与苏丹关于法沙卡地区的争端。埃塞俄比亚认为，苏丹在这些问题上的立场最近发生了变化，可能会影响两国之间的友好关系。

非洲联盟高级别执行小组强调，该小组已经就阿卜耶伊的最终地位问题表明了立场，该立场于 2013 年由非洲联盟国家元首通过。执行小组回顾说，这一进程经历了三个阶段的磋商，并决定安全理事会应核可报告。苏丹和南苏丹之间仍未就阿卜耶伊问题达成协议，而且事实证明双方的和解不足以解决未决问题。

非洲联盟高级别执行小组认为，如果没有联阿安全部队，阿卜耶伊的安全局势将恶化，部分原因是武装运动将阿卜耶伊作为重新集结的基地。因此，联阿安全部队的缩编不应成为一项政治决定或草率作出的决定，而应考虑到当地的安全局势。此外，考虑到该区域目前的事态发展，联阿安全部队过早撤出将使迄今在阿卜耶伊取得的成果付诸东流。

非洲联盟高级别执行小组表示，不久将作出努力，使非洲联盟和平与安全理事会在 4 月初举行会议，与苏丹和南苏丹进行接触，从而使联合国安全理事会的非洲成员能够在安全理事会讨论联阿安全部队的任务之前适当了解其立场。

意见

安全理事会要求通过区域联合磋商为联阿安全部队负责任地缩编和撤出制定备选方案，并要求秘书长详细说明这些备选方案，这些备选方案应优先考虑生活在阿卜耶伊的平民的安全保障，并考虑到该地区的稳定，而且应包括一个不受 2011 年相关协定执行情况限制的联阿安全部队负责任地缩编和撤出的方案(第 2550 (2020)号决议，第 31 段)。

这一磋商尚无定论，鉴于与各方的单独接触以及各方对联阿安全部队未来的不同立场，无法制定各方在最低限度上可以接受的备选方案。

虽然所有各方都出于不同原因继续承认联阿安全部队的作用和相关性，但他们对联阿安全部队的组成和是否继续开展行动的立场存在分歧。在 2018 年为联阿安全部队的任务重新注入活力后，所有方面都认识到，联阿安全部队通过社区对话与和解举措，在解决恩哥克-丁卡族和米塞里亚族之间的紧张关系方面也发挥了作用，但其行动受到了行政瓶颈的限制。

我注意到，各方承认联阿安全部队在安全方面的重要作用，尽管两族之间时有冲突，但联阿安全部队为阿卜耶伊的稳定作出了重大贡献。在这方面，我衷心希望埃塞俄比亚和苏丹能够友好地解决政治关系紧张的问题。这将使联阿安全部队能够维持目前的配置，并如我在 2018 年 8 月 20 日给安全理事会主席的信(S/2018/778)中所述，继续重点关注阿卜耶伊的安全与稳定以及边界沿线的监测与核查。否则，联阿安全部队以其目前的组成执行任务的能力将受到不利影响，这将对阿卜耶伊的稳定造成重大后果，并对苏丹和南苏丹之间的关系产生严重影响。

为在阿卜耶伊实现长期和更可持续的解决办法，使联阿安全部队能够安全地彻底缩编，前提是苏丹和南苏丹之间建立睦邻友好关系，以及各方在该区域、非洲联盟和联合国的支持下就阿卜耶伊地区的最终地位达成协议。

苏丹政府和南苏丹政府在磋商期间表达的观点基于其政治立场和不同利益——它们对 2011 年 6 月 20 日协定和解决阿卜耶伊最终地位问题持不同意见。

这些立场继续对实现阿卜耶伊稳定的努力和联阿安全部队执行任务产生重大影响，而且只要没有就阿卜耶伊地区的最终地位达成协议，情况就仍将是如此。

在这一背景下，我呼吁所有合作伙伴协助苏丹和南苏丹解决悬而未决的问题，特别是就阿卜耶伊的最终地位达成解决方案，这还将要求就这一重要事项与非洲联盟和平与安全理事会完成磋商。我还鼓励苏丹和南苏丹履行在 2020 年 1 月宣布的承诺，即建立一个联合安全机制，承担联阿安全部队联合边界核查和监测机制的一些任务。

解决悬而未决的尖锐问题，如恩哥克-丁卡族最高酋长被杀的问题，将大大有助于促进和谐关系和缓解族群间紧张关系。在这方面，非洲联盟承诺向两国移交调查报告减轻了我的担忧。

最后，我赞扬苏丹和南苏丹的双边关系实现了相当大的改善，两国都为支持对方结束内部冲突作出了建设性努力。我希望进一步加强这种和解，为此在阿卜耶伊地区的地位问题上取得进展，从而改善生活在阿卜耶伊以及整个区域的所有平民的安全保障。

安东尼奥·古特雷斯(签名)